Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10354**
18. Wahlperiode 17.11.2016

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Irene Mihalic, Markus Tressel, Stephan Kühn (Dresden), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/10122 –

Sicherheitsmaßnahmen an Flughäfen für ein sicheres Reisen

Vorbemerkung der Fragesteller

Sicherheitsmaßnahmen an Flughäfen sind europaweit in der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 und ergänzenden EU-Rechtsakten festgelegt. Das europäische Recht enthält dabei unter anderem auch Vorgaben zur Durchführung von Luftsicherheitskontrollen sowie für die Aus- und Fortbildung des hierbei zum Einsatz kommenden Personals. Das Luftfahrtbundesamt und Presserecherchen haben in diesem Zusammenhang bei deutschen Flughäfen jedoch immer wieder erhebliche Defizite im Bereich der Flughafensicherheit ermittelt (vgl. Bundestagsdrucksache 18/4610). Auch seitens der Europäischen Kommission wurde beklagt, dass gemeinsame Grundstandards für die Luftsicherheit nicht eingehalten wurden. In mindestens einem Fall hat die Europäische Kommission darauf gestützt sogar Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland eingereicht (vgl. Rechtssache C-481/15).

Die erhobenen Sicherheitsbedenken betrafen dabei auch bereits seit langem das System der „sicheren Lieferkette“ (vgl. Polizeispiegel 3/2011, Seite 12). Wirksame Sicherheitsvorkehrungen in diesem Bereich sind jedoch nicht zuletzt deshalb wichtig, weil die Luftfracht zu einem erheblichen Teil als Zuladung in Passagiermaschinen transportiert wird.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Fragesteller behaupten in ihrer Vorbemerkung, dass die Europäische Kommission beklagt habe, dass gemeinsame Grundstandards für die Luftsicherheit nicht eingehalten würden und dass die Kommission darauf gestützt in mindestens einem Fall (Rechtssache C-481/15) Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland erhoben habe.

Die Bundesregierung hat bereits in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage „Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission wegen unzureichender

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 16. November 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Überwachung von Sicherheitskontrollen an Flughäfen“ (Bundestagsdrucksache 18/5445) klarstellend darauf hingewiesen, dass diese Behauptung in dieser Form unzutreffend ist.

Zutreffend ist dagegen, dass die Europäische Kommission mit ihrer Klage in der Rechtssache C-481/15 gerügt hatte, dass die Bundesrepublik Deutschland es versäumt habe, die regelmäßige Überwachung bestimmter gemeinsamer Grundstandards für die Luftsicherheit im erforderlichen Umfang und in der erforderlichen Häufigkeit sicherzustellen. Nachdem die Bundesrepublik Deutschland Maßnahmen ergriffen hatte, um die gerügten Mängel abzustellen, hat die Europäische Kommission dem Gerichtshof am 3. Mai 2016 mitgeteilt, dass sie ihre Klage zurücknehme. Mit Beschluss vom 11. Mai 2016 hat der Gerichtshof die Rechtssache C-481/15 im Register des Gerichtshofs gestrichen. Das Vertragsverletzungsverfahren war damit beendet. Es handelte sich im Übrigen um das einzige Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Verletzung luftsicherheitsrechtlicher Verpflichtungen aus der Verordnung (EG) Nr. 300/2008.

1. Inwieweit wurde die Wirksamkeit von Sicherheitsmaßnahmen an deutschen Flughäfen durch das Luftfahrtbundesamt und die Europäische Kommission seit dem 1. Januar 2015 überprüft?

Auch in den Jahren 2015 und 2016 hat das Luftfahrt-Bundesamt regelmäßige Qualitätskontrollmaßnahmen veranlasst (vgl. Jahresbericht LBA 2014/2015/2016, S. 38). Die Wirksamkeit von Sicherheitsmaßnahmen wurde von der Europäischen Kommission seit dem 1. Januar 2015 am Flughafen Stuttgart und am Flughafen Köln/Bonn überprüft. Gegenstand dieser EU-Inspektionen gemäß VO (EU) Nr. 72/2010 ist die Überprüfung der Durchführung und Einhaltung der europäischen Luftsicherheitsstandards gemäß VO (EG) Nr. 300/2008.

2. Inwieweit wurden bei Überprüfungen gemäß Frage 1 Defizite festgestellt, und, wenn ja, in welchen Bereichen, und wie bewertet die Bundesregierung diese heute?

Die Berichte der Europäischen Kommission sowie die Ergebnisse der Inspektionen sind gemäß den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften als EU-Verschlusssachen eingestuft und daher entsprechend vertraulich zu behandeln. Der Informationsanspruch des Parlaments ist diesbezüglich abzuwägen mit entgegenstehenden verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen.

Im konkreten Fall wäre ein Bekanntwerden von Einzelheiten über eventuelle Defizite bei Überprüfungen der Sicherheitsmaßnahmen an deutschen Flughäfen geeignet, das Staatswohl zu gefährden. Auch eine eingestufte Übermittlung der erfragten Informationen kommt nicht in Betracht, da diese von solcher Bedeutung sind, dass schon ein geringfügiges Risiko des Bekanntwerdens unter keinen Umständen hingenommen werden kann. Flughäfen sind sicherheitsempfindliche Verkehrsknotenpunkte. Das Bekanntwerden von möglichen Schwachstellen an der kritischen Infrastruktur Flughafen könnte terroristische Gruppierungen erst dazu verleiten, solche vermeintlichen Schwachstellen für die Begehung terroristischer Anschläge auszunutzen bzw. dies zu probieren.

Um mögliche Defizite aufzudecken gibt es regelmäßige Überprüfungen der Sicherheitsmaßnahmen durch europäische und deutsche Behörden, um die Durchführung und Einhaltung der europäischen Luftsicherheitsstandards gemäß VO (EG) Nr. 300/2008 zu überwachen. Die Aufdeckung möglicher Schwachstellen

ist gerade das Ziel dieser Überprüfungen, um diese unverzüglich zu beseitigen und die Sicherheit im einheitlichen europäischen Luftraum weiterhin zu gewährleisten.

3. Welche Akteure sollen nach den, auf der Sondersitzung des Luftsicherheitsausschusses der Europäischen Union (EU) vom 31. März 2016 behandelten, Best-practice-Vorschlägen, regelmäßig Informationen austauschen, damit für den jeweiligen Flughafenbereich rechtzeitig örtliche Gefährdungsbewertungen zur Identifizierung von zu ergreifenden risikobasierten Gegenmaßnahmen erstellt werden können?

In der Sondersitzung des EU-Luftsicherheitsausschusses am 31. März 2016 betonten die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten allgemein die besondere Bedeutung und Notwendigkeit eines Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen allen mit der Aufgabe der Luftsicherheit betrauten Akteuren sowie des Austauschs von besten Praktiken. Es wurden weder bestimmte Akteure benannt noch konkrete Best-Practice-Vorschläge erarbeitet.

4. Inwiefern bestehen nach Einschätzung der Bundesregierung Überschneidungen hinsichtlich der Aufgaben, die unterschiedliche Sicherheitsbehörden im Flughafenbetrieb tatsächlich übernehmen, und welche Auswirkungen hat dies auf die Arbeit der Behörden Bundespolizei, Landespolizei, Zoll, Bundeskriminalamt, dem Zollkriminalamt und Landeskriminalamt vor Ort?

Nach Artikel 87d Absatz 1 Satz 1 i. V. m. Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) wird die Luftverkehrsverwaltung in Bundesverwaltung geführt, es sei denn, durch Bundesgesetz werden Aufgaben den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen. Eine solche bundesgesetzliche Regelung stellt § 16 Absatz 2 des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) dar.

Hinsichtlich der Zuständigkeiten ist dort geregelt, dass die Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden grundsätzlich von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden (Bundesauftragsverwaltung; Bundesaufsicht erfolgt durch das Bundesministerium des Innern). Ausnahmen hiervon finden sich in § 16 Absatz 3 und 4 LuftSiG. Demnach ist für die Zulassung von Luftsicherheitsprogrammen der Luftfahrtunternehmen (§ 9 LuftSiG) einschließlich der Überwachung der darin dargestellten Sicherheitsmaßnahmen das Luftfahrt-Bundesamt zuständig.

Ferner besteht die Möglichkeit einer Rückübertragung von Aufgaben an den Bund (§ 16 Absatz 3 Satz 2 LuftSiG). Von dieser Möglichkeit der Rückübertragung wurde in Bezug auf 14 deutsche Flughäfen Gebrauch gemacht, an denen die Bundespolizei unter der Fachaufsicht des Bundesministerium des Innern zuständig ist für die Durchführung der Passagier- und Handgepäckkontrollen, die Kontrolle des aufgegeben Gepäcks sowie den bewaffneten Schutz der Kontrollstellen.

Überschneidungen in den Zuständigkeiten bestehen nach dem LuftSiG nicht.

Die Zollverwaltung hat für den Bereich Flughafensicherheit keine gesetzliche Zuständigkeit.

5. Inwiefern sprechen aus Sicht der Bundesregierung gerade im Hinblick auf die Flughafensicherheit bestimmte Erwägungen dafür, den Zollfahndungsdienst und das Zollkriminalamt dem Bundesministerium des Innern zu unterstellen oder deren Aufgaben im Bereich der Flughafensicherheit auf andere Behörden zu übertragen?

Dem Zollfahndungsdienst und dem Zollkriminalamt obliegen keine Aufgaben im Bereich der Flughafensicherheit; Änderungen hierzu sind nicht beabsichtigt. Hinsichtlich der Zuständigkeiten nach dem LuftSiG wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

6. Inwiefern erfolgen nach Kenntnis der Bundesregierung regelmäßig europaweite Ausschreibungen in den Bereichen Passagier- und Gepäckkontrollen, Frachtkontrollen, Schutz des Flughafengeländes, Personal- und Warenkontrollen, Beschaffung von Kontrolltechnik sowie Sicherheits- und Zuverlässigkeitsüberprüfungen?

Für den Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen (Luftsicherheitskontrolltechnik und Luftsicherheitskontrolldienstleistungen) führt das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern regelmäßig Beschaffungen europaweit durch. Soweit möglich werden für bündelungsfähige Leistungen (solche, die an allen Flughäfen ohne Umbauten eingesetzt werden können) Rahmenverträge ausgeschrieben und abgeschlossen (betrifft insbesondere Handgepäckkontrollgeräte, Torsonden, Handsonden, Sicherheitsscanner, Flüssigkeitssprengstoffdetektionssysteme, Feststoffsprengstoffdetektionssysteme. Für andere Leistungen werden Individualverträge (bzw. Projektrahmenverträge) ausgeschrieben – dies betrifft insbesondere die Mehrstufigen Reisegepäckkontrollanlagen (MRKA), welche aufgrund ihrer tiefen Integration in die technischen Systeme der Flughäfen flughafenspezifisch ausgeführt sein müssen. Für alle diese Bedarfe werden regelmäßig Vergabeverfahren im Wettbewerb durchgeführt.

Die Rahmenverträge haben in der Regel eine Laufzeit von 4 bis 7 Jahren. Die Regelmäßigkeit von Neuausschreibungen orientiert sich hier an diesen Laufzeiten.

Die Regelmäßigkeit der Ausschreibung der Individualverträge orientiert sich im Normalfall an der Lebensdauer der Systeme.

Für Ausschreibungen in den anderen Bereichen sind die Flughafenbetreiber, die Wirtschaftsbeteiligten oder die Länder zuständig. Der Bundesregierung liegen dazu keine Erkenntnisse vor. Ebenso liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse zu Ausschreibungen von Sicherheits- und Zuverlässigkeitsüberprüfungen vor, da diese von den Ländern durchgeführt werden.

7. Welche Qualitätskriterien sorgen nach Einschätzung der Bundesregierung dafür, dass im Rahmen der Ausschreibungsverfahren gemäß Frage 6 nur hinreichend seriöse und leistungsfähige Anbieter den Zuschlag bekommen?

Die Vergabeverfahren für Luftsicherheitskontrolltechnik werden in der Regel nach den Bestimmungen der hierfür anzuwendenden VS VgV (Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit) durchgeführt. Hierbei werden grundsätzlich zweistufige Vergabeverfahren angewandt, bei denen im ersten Schritt ausschließlich die Eignung möglicher Teilnehmer abgefragt und geprüft wird. In diesem Kontext wird neben der wirtschaftlichen Eignung (Umsatz, Personalkapazitäten) auch die Erfüllung von Sicherheitsanforderungen und Zuverlässigkeit geprüft.

Ausschließlich Bewerber, die diese sicherheitsrelevanten Eignungsanforderungen erfüllen, kommen in die zweite Phase des Vergabeverfahrens, der Angebotsaufforderung.

Im Rahmen der durch das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BMI) durchgeführten Verfahren zur Vergabe der Luftsicherheitskontrolldienstleistungen nach § 5 LuftSiG (Kontrolle von Flugpassagieren und deren Gepäck) wird die Erfüllung unterschiedlicher Eignungskriterien durch die Bieter verlangt. So müssen die Bieter z. B. einschlägige Referenzen vorlegen und damit nachweisen, dass sie vergleichbare Leistungen bereits erfolgreich erbracht haben. Zusätzlich hat jeder Bieter im Rahmen seines Angebotes fünf Realisierungskonzepte einzureichen, die bewertet werden. Um ein möglichst hohes qualitatives Niveau bei der Leistungserbringung zu erreichen, wird die Bewertung der Realisierungskonzepte bei der abschließenden Zuschlagsbewertung zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes gegenüber dem Preis übergewichtet. Darüber hinaus haben die Angebote bei der Bewertung der Realisierungskonzepte eine bestimmte Mindestpunktzahl zu erreichen, um sicherzustellen, dass der Zuschlag auf ein Angebot nicht nur aufgrund eines sehr niedrigen Preises erfolgt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

8. Inwiefern ist nach Kenntnis der Bundesregierung durch entsprechende Ausbildungsinhalte eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen den Beschäftigten privater Sicherheitsdienste und den Beschäftigten von Sicherheitsbehörden gewährleistet, und sind der Bundesregierung Zwischenfälle bekannt, die auf mögliche Defizite im Einzelfall hinsichtlich der Kommunikation, Einbindung oder Übergabe sicherheitsrelevanter Sachverhalten hindeuten?

Auf der Grundlage der Vorgaben des unmittelbar geltenden europäischen Rechts gemäß Nummer 11.2 des Anhangs der Durchführungsverordnung 2015/1998 haben sich die Luftsicherheitsbehörden in Abstimmung mit der Luftfahrtindustrie auf eine grundlegende Neuordnung der Luftsicherheitsschulungen in Form eines Modulsystems verständigt. Geschaffen wurde ein elektronisches System, mit dem die einzelnen Inhalte der entsprechenden europäischen Vorgaben transparent und nachvollziehbar dargestellt werden und das sich nach Ansicht aller Beteiligten uneingeschränkt bewährt hat. Zwischenfälle im Sinne der Fragestellung sind der Bundesregierung nicht bekannt.

9. Inwiefern erfolgt nach Kenntnis der Bundesregierung bei deutschen Flughäfen eine behördliche Überprüfung, ob die gemäß § 17 Absatz 2 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes notwenige Wiederholungsüberprüfung rechtzeitig durchgeführt wurde?

Grundsätzlich erfolgt bei allen Personen, die nicht nur gelegentlich Zugang zu Sicherheitsbereichen an Flughäfen haben, eine Zuverlässigkeitsüberprüfung gemäß § 7 LuftSiG. Ausnahmsweise entfällt diese gemäß § 7 Absatz 2 Satz 4 Nummer 2 LuftSiG, wenn der Betroffene einer erweiterten Sicherheitsüberprüfung nach § 9 Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) oder der erweiterten Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen gemäß § 10 SÜG unterliegt. Hinsichtlich der entsprechenden Verwaltungspraxis wird darauf hingewiesen, dass Angelegenheiten der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit den jeweils zuständigen Landesbehörden obliegen.

10. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Fluktuation bei Beschäftigten von privaten Sicherheitsdiensten in den Bereichen Passagier- und Gepäckkontrolle, und welche Implikationen ergeben sich daraus nach Einschätzung der Bundesregierung für die Wirksamkeit von Überprüfungen zum Zweck der Gewährleistung der Sicherheit am Flughafen?

Die Beschäftigten der privaten Sicherheitsdienstleister sind keine Beschäftigten des Bundes. Informationen zum Fluktuationsverhalten dieser Beschäftigten liegen dem BMI daher nicht vor.

Allerdings ist die Bundesregierung der Ansicht, dass Personalfluktuationen grundsätzlich sowohl im Hinblick auf die Situation der Beschäftigten selbst als auch unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit nicht vorteilhaft sind. Durch entsprechende Vorkehrungen in den Verträgen mit den Dienstleistern (Orientierung am Tariflohn auch bei fehlender Tarifbindung) sowie die Regelungen des Betriebsübergangs bei Neuvergaben werden Fluktuationsursachen vermieden.

Unabhängig davon wird die Zuverlässigkeitsüberprüfung auch bei neu eingestellten Kräften obligatorisch bereits vor Beginn der Ausbildung vorgenommen, so dass insoweit keine Sicherheitslücken entstehen können.

11. Inwiefern kann es nach Kenntnis der Bundesregierung dazu kommen, dass bei Fluggastkontrollen Personal eingesetzt wird, das nicht zuverlässigkeitsüberprüft ist oder keine beschäftigungsbezogene Überprüfung durchlaufen hat?

Bei Fluggastkontrollen eingesetztes Personal muss grundsätzlich schon vor Beginn der Ausbildung zuverlässigkeitsüberprüft sein, eine Tätigkeit im Rahmen der Fluggastkontrolle ohne gültige Zuverlässigkeitsüberprüfung ist nicht zulässig.

12. Bei wie vielen Mitarbeitern von privaten Sicherheitsfirmen wurde die Qualifizierung im Bereich der Gepäck- und Passagierkontrolle durch öffentliche Haushalte jeweils in den Jahren 2010 bis 2015 bezuschusst?

    Auf welche jährliche Summe beliefen sich diese Zuschüsse?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

13. Inwiefern gewährleistet eine Zuverlässigkeitsüberprüfung gegenüber einer beschäftigungsbezogenen Überprüfung ein höheres Maß an Sicherheit, und auf welchen Erkenntnissen und/oder konkreten Erfahrungen basiert diese Einschätzung?

Eine beschäftigungsbezogene Überprüfung basiert auf einer Selbstauskunft der betroffenen Person, Missbrauch ist somit nicht gänzlich auszuschließen. Dabei haben die jeweiligen Unternehmen nur begrenzte Überprüfungsmöglichkeiten. Ferner geraten die Unternehmen in einen Interessenkonflikt: einerseits wollen sie eine bestimmte Person einstellen, andererseits sollen sie objektiv deren Zuverlässigkeit beurteilen.

So wurde in der Praxis deutlich, dass Personen eine beschäftigungsbezogene Überprüfung beantragt haben, nachdem sie zuvor eine behördliche Zuverlässigkeitsüberprüfung mit negativem Ergebnis durchlaufen haben.

Darüber hinaus haben sich mehrere Wirtschaftsverbände im Rahmen der Verbändebeteiligung bei der Neufassung des Luftsicherheitsgesetzes ausdrücklich gegen die beschäftigungsbezogene Überprüfung ausgesprochen, da sie die damit verbundene Verantwortung nicht übernehmen könnten.

Demgegenüber steht die behördliche Zuverlässigkeitsüberprüfung gemäß § 7 LuftSiG, welche insbesondere die Abfrage und Beteiligung verschiedener Sicherheitsbehörden und eine objektive Bewertung der Ergebnisse durch die zuständige Luftsicherheitsbehörde gewährleistet. In diesem Rahmen kann gemäß § 7 Absatz 6 LuftSiG die Zuverlässigkeitsüberprüfung nur dann erfolgreich abgeschlossen werden, wenn keine Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen verbleiben.

14. Mit welchen Mehrkosten ist zu rechnen, wenn im Anwendungsbereich des Luftsicherheitsgesetzes das Institut der beschäftigungsbezogenen Überprüfung allgemein durch obligatorische Zuverlässigkeitsüberprüfungen ersetzt wird, und inwiefern soll dabei nach Ansicht der Bundesregierung das Kostendeckungsprinzip gelten?

Durch die künftig geltende Pflicht zur behördlichen Zuverlässigkeitsüberprüfung wird die Wirtschaft davon entlastet, selbst eine beschäftigungsbezogene Überprüfung durchführen zu müssen. Im Übrigen wird dadurch vermieden, ein neues Verfahren etablieren zu müssen; statt dessen kann auf das bekannte und eingespielte Verfahren der Zuverlässigkeitsüberprüfung zurückgegriffen werden, ohne dass parallele Strukturen etabliert werden müssten. Unter dem Strich erscheint dieses Vorgehen daher nicht nur unter Sicherheits-, sondern auch unter Effizienzgesichtspunkten vorzugswürdig.

Die Zuverlässigkeitsüberprüfungen sind durch die zuständigen Landesbehörden in eigener Verantwortung durchzuführen, belastbare Zahlen hierzu liegen der Bundesregierung aktuell noch nicht vor.

Die allgemeinen Regeln des Kostendeckungsprinzips bleiben unberührt.

15. Wie bewertet die Bundesregierung die bestehende Praxis der Identitätsfeststellung bei Bordkarteninhabern an deutschen Flughäfen, und inwiefern gibt es aus Sicht der Bundesregierung Anlass über mögliche Änderungen der bisherigen Praxis nachzudenken?

Für den Zugang zu Sicherheitsbereichen eines Flughafens haben Fluggäste eine gültige Bordkarte vorzulegen. Nach deren Gültigkeitsprüfung erfolgt die Fluggast- und Handgepäckkontrolle jedes einzelnen Passagiers, um das Verbringen verbotener Gegenstände in Sicherheitsbereiche eines Flughafens zu verhindern und eine Gefährdung der Sicherheit des Luftverkehrs auszuschließen. Ein erkennbarer Mehrwert für die Sicherheit des Luftverkehrs durch die Identitätsfeststellung eines Fluggastes besteht deshalb nicht.

Zudem sehen die unmittelbar geltenden einschlägigen europäischen Luftsicherheitsvorgaben keinen Identitätsabgleich der Fluggäste vor.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333